

La gestión urbana en la ciudad-región latinoamericana, desafíos, oportunidades y limitaciones en el proceso de desarrollo

FERNANDO TAUBER¹

Resumen

El objetivo general de esta investigación panorámica es analizar las particularidades de la gestión urbana de los sistemas urbanos regionalizados latinoamericanos, y los objetivos particulares son reconocer su contexto, su conformación, sus problemas y sus posibilidades de ordenación institucional, así como las características de su gestión, herramientas y principales variables.

El método de trabajo se basó en una búsqueda documental, a partir de una revisión bibliográfica y de páginas web que permite formular un diagnóstico general que destaca el crecimiento de la población urbana y la consolidación de los avances tecnológicos y en ese marco, examina la estructura no planificada de estas ciudades región y sus problemas, identificando su rol, las posibilidades y alcances de su gobernabilidad y reconociendo a la participación, la descentralización y la autonomía como atributos determinantes.

PALABRAS CLAVE: ciudad-región, habitabilidad, gobernabilidad, planificación, gestión.

Abstract

The main objective of this panoramic research is to analyse the management particularities of Latin American regional urban systems. The specific objectives are the identification of the context, conformation, problems and institutional organisation potential of these systems, together with their managing characteristics, and most important tools and variables.

The methodology is based on an extensive documentary research, resorting to manifold bibliographic and Web pages sources. They allowed to establish a general diagnosis that emphasises the growth of urban population and the consolidation of technological advances. In such context, the unplanned structure of these region-cities and their problems are examined, identifying their role, possibilities and governability, while recognising the participation, decentralisation and autonomy as determining attributes.

¹ Arquitecto (UNLP), doctor en Comunicación (FPyCS-UNLP). Profesor Extraordinario de la UNLP en el rango de Honorario. Profesor de Teorías y Planificación Territorial I y II (FAU, UNLP) y de posgrado (UNLP). Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC-FAU-UNLP). Presidente de la UNLP (2010-2014). Director del Programa Institucional «Plan Estratégico de Gestión de la UNLP». Participa de planes estratégicos de desarrollo y diversas investigaciones y estudios particularizados de planificación, gestión, capacitación y reconversión territorial, comunitaria e institucional.

Presente y futuro de los procesos demográficos y urbanos

En este apartado haremos una breve semblanza del panorama demográfico y urbano presente y futuro en el que se enmarca el desarrollo de las ciudades, entendiéndolo como un factor desencadenante en la evolución de las herramientas de gestión urbana, elemento fundamental para situar a nuestro objeto de estudio (Tauber, 2009).

El siglo XX tuvo como característica determinante la explosión demográfica del mundo, la urbanización de su localización y una impresionante aceleración en los procesos tecnológicos, en particular los comunicacionales;² que condicionó fuertemente los alcances y métodos de la planificación y gestión del desarrollo comunitario.

Ese siglo se inició con una población de unos mil seiscientos millones de habitantes y terminó con más de seis mil millones, de los cuales, recién iniciado el siglo XXI, más del 50% habita en zonas urbanas,³ cuando en el inicio del siglo anterior, las ciudades no reunían al 15% de la población (Evolución de la población mundial, 2007). «A escala mundial, en el siglo XX la población urbana aumentó desde 220 millones de habitantes en 1900 hasta 2.840 millones en 2000» (Satterthwaite, 2006: 1), multiplicándose por trece en sólo cien años.⁴

El territorio urbano, sin embargo, mantiene una ínfima proporción de la superficie mundial. «Según estimaciones recientes, basadas en imágenes obtenidas por satélite, todos los asentamientos urbanos (incluidos parques y zo-

nas edificadas) cubren solo un 2,8% de la superficie terrestre del planeta. Esto significa que aproximadamente 3.300 millones de personas ocupan una superficie inferior a la mitad de la de Australia» (Martine, 2007: 45).

Sin embargo, «el número y la proporción de habitantes urbanos seguirán aumentando aceleradamente. Hacia 2030, la población urbana habrá llegado a 4.900 millones de personas. En comparación, se prevé que la población rural del mundo disminuirá en unos 28 millones entre 2005 y 2030. La mayor parte de este crecimiento ocurrirá en los países en desarrollo» (Martine, 2007: 6).

Efectivamente, las Naciones Unidas proyectan para el año 2025 una población de nueve mil millones de habitantes, con un 60% de población urbana y una paulatina desaceleración en el ritmo de crecimiento para el resto del siglo. Esto permite deducir que la población urbana casi se duplicará en los próximos veinte años.

«En la primera mitad del siglo XXI, el crecimiento de las ciudades será el factor más influyente en el desarrollo» (UNFPA, 1996: 1). Por lo pronto, hoy las «zonas urbanas generan un 55% del producto nacional bruto (PNB) en los países de ingreso bajo, el 73% en los que tienen ingreso mediano y el 85% en los de ingreso alto» (Banco Mundial, 2000).⁵

A esta situación se le agregan otras variables aún más complejas: «[A] principios de ese siglo, el 40% de la población estaba empleada en la producción de alimentos; a fines de siglo, esa proporción sólo era del 3%. Lo que ocurrió con la agricultura sucede hoy en la producción de bienes industriales, de acuerdo con algunos cálcu-

² A pesar de los tan esperanzadores avances tecnológicos en un planeta que puede hoy producir alimentos para el doble de su población actual, 835 millones de personas tienen hambre, y está en ebullición una crisis internacional de alimentos, 1.200 millones están por debajo de la línea de pobreza extrema, 2.000 millones carecen de electricidad, 1.200 millones no tienen acceso a agua y 2.600 millones no disponen de instalaciones sanitarias (Kliksberg, 2008: XXI).

³ «Las cifras mínimas que sirven para diferenciar la población rural de la urbana son extraordinariamente diversas, oscilando entre 200 y 30.000. Dinamarca, Albania y Rodesia toman como límite cifras que se encuentran por debajo de 1.000 habitantes: 200, 400 y 500 respectivamente. Cifras comprendidas entre 1.000 y 2.000 se emplean en Australia, Irlanda, Canadá y Panamá. Entre 2.000 y 3.000, en Jamaica, Méjico, Puerto Rico, Estados Unidos de América y Kenya. La cifra de 5.000 habitantes es utilizada igualmente por algunos países, como Pakistán, Corea y Ghana. La de 10.000 es quizás una de las más usadas: Grecia, Nepal, España, entre otros. Por último, Japón utiliza la de 30.000 habitantes» (Capel, 1975: 10).

⁴ En 1990 había 280 áreas metropolitanas que superaban el millón de habitantes y de ellas dieciocho (Beijing, Bombay, Buenos Aires, El Cairo, Calcuta, Londres, Los Angeles, México, Moscú, Nuevo York, Osaka-Kobe, París, Rin-Ruhr, Río de Janeiro, Sao Paulo, Seúl, Shanghai y Tokio-Yokohama) tenían más de diez millones de habitantes (Un futuro urbano, 2006). En el año 2000 ya había 388 ciudades en el mundo con 1 millón o más de residentes. Para el año 2015, se proyectan 554 ciudades como esas (Artehistoria, 2006).

⁵ Según las estimaciones de la Universidad de las Naciones Unidas, el 10% más rico del planeta tiene el 85% del capital mundial, y el 50% de menos recursos solo el 1%.

los, el volumen total de productos fabricados actualmente por la industria sólo requeriría, dentro de 25 años, alrededor del 5% del total de la mano de obra» (Bauman, 1995: 249).

Efectivamente, incluso en las naciones más desarrolladas, llamadas del Grupo de los Siete (G-7): Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón; a principios del siglo XX entre el 30 y el 50% de la PEA trabajaba en el sector primario, entre el 20 y el 30% en el secundario y entre el 10 y el 20% en el terciario. Sin embargo, al terminar el siglo, en ninguno de esos países había más del 8% de la PEA en el sector primario y en todos había más del 70% en el sector terciario (Castells, 1996).

Según cálculos de los economistas Boxberger y Klimenta de la década pasada, si se pusieran en acción todas las tecnologías disponibles que sustituyen trabajo humano, por ejemplo, solamente en Alemania serían eliminados diez millones de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, si se accionara todo el potencial de «racionalización» disponible, la producción de bienes y de servicios podría ser llevada a cabo por el 20% de la población alemana. El 80% quedaría para siempre sin trabajo (Boxberger y Klimenta, 1998: 86).

En términos generales, una característica sobresaliente del crecimiento de la población urbana en el siglo XXI es que se compondrá, en gran medida, de personas pobres (UN, Proyecto del Milenio, 2005) y la atención prestada hasta el momento al desarrollo de las ciudades, en los casos más felices y responsables, «se ha centrado en gran parte en las preocupaciones inmediatas, problemas como la manera de albergar a los pobres y mejorar sus condiciones de vida; como generar empleos; como reducir la huella ecológica de las ciudades; y como mejorar la gobernabilidad y gestionar mejor sistemas urbanos cada vez más complejos. Todas esas cuestiones son obviamente importantes, pero quedan eclipsadas en comparación con los problemas suscitados por el inexorable crecimiento futuro de la población urbana» (Martine, 2007: 2).

A fines del siglo XX, esta condición acumula nuevos y difíciles requerimientos de gestión para el tratamiento de las comunidades y sus territorios, como la necesidad de considerar al agua como recurso limitado, a la energía sustentable como la piedra angular del desarrollo sustentable, a la información y las comunicaciones y sus potencialidades como instrumentos para incre-

mentar la democracia y la equidad, a la participación, la solidaridad, el cuidado del medio ambiente y la salud como parte necesaria de la cultura de una comunidad; y a la racionalidad en la gestión del suelo, en el uso del transporte y en el acceso a la infraestructura básica como condiciones básicas para el asentamiento de una comunidad y el desarrollo de sus instituciones (UNCHS, 1996).

Territorio, ciudad y desarrollo en América Latina

Una de las características más destacadas del desarrollo reciente de América Latina y el Caribe es el alto grado de urbanización de su población y la emergencia de un gran número de ciudades con características metropolitanas.

La región se caracteriza por la importancia demográfica y económica de sus ciudades las que en el año 2000 concentraban el 75% de sus 523 millones de habitantes y generaban el 80% del crecimiento económico. En el siglo XX la población de América Latina pasó de vivir mayoritariamente en el campo a vivir en ciudades. En 1900 sólo 1 de cada 4 habitantes vivía en centros urbanos (asentamientos con 2.000 habitantes o más) en tanto que a principios del Siglo XXI, 3 de cada 4 habitantes se localizan en ellos. A principios del Siglo XX ninguna de las ciudades de la región tenía 1 millón de habitantes en tanto el año 2000 había 49 ciudades con más de 1 millón y cuatro de ellas figuraban entre las 10 ciudades más grandes del mundo. (Rojas, 2005: 1)

La distribución de la población en América Latina durante el siglo pasado estuvo marcada no solo por el proceso de urbanización, sino también por una *urbanización selectiva*, que privilegió notablemente a las ciudades principales. Sin embargo, en el tiempo, un número siempre mayor de ciudades se caracterizó por un proceso de metropolización. Mientras que las ciudades con más de 10 millones de habitantes pasaron de ser 2 en 1980 (Ciudad de México 16.6 millones de habitantes y Sao Paulo 16.5 millones) a 4 en el año 2000 (las anteriores, más Buenos Ai-

res 11.6 millones y Río de Janeiro 10.2 millones, integrando la nómina de las 15 ciudades más grandes del mundo); «aquellas comprendidas entre los 5 millones y los 10 millones son Bogotá, Lima y Santiago de Chile; las ciudades con menos de 5 millones, pero más de 1 millón pasaron de 22 en 1980 a 42 en 2000, y aquellas entre 500.000 y 1 millón son 56 en 2000, con respecto a 27 en 1980» (Balbo, 2003: 76). El 50% de la población de América Latina vive en algo más de un centenar de ciudades de más de 500.000 habitantes, el 25% vive en centros urbanos menores y solo el 25% es población rural.⁶

Dos elementos contextuales caracterizan al actual proceso de estructuración del territorio en América Latina: las altas tasas de urbanización de la población y el proceso de internacionalización de los mercados. Por su parte, las dos características destacadas de la urbanización en los países latinoamericanos son la macrocefalia y la presencia de grandes áreas metropolitanas, en las que el área urbana ha asumido una estructura policéntrica, en continua expansión, con una configuración de tipo archipiélago (Balbo, 2003). Efectivamente, «la estructura interna de las grandes ciudades latinoamericanas ha experimentado cambios significativos observándose el desplazamiento de población, industrias y servicios desde la ciudad central a la periferia y la creación de nuevas centralidades con dinámica económica y social propias en diversos puntos del vasto territorio urbanizado» (Rojas, 2005: 3-4).

Ese sistema regional de ciudades muestra una reducción de las tasas de crecimiento de las ciudades mayores que constituyen el eje de las aglomeraciones metropolitanas regionales, acompañada de un aumento de las tasas de crecimiento de ciudades localizadas en los corredores interregionales a distancias de acceso diario a las aglomeraciones metropolitanas que los estructuran⁷ (Habitat, 2004). El crecimiento periférico sub urbano de baja densidad y muchas veces discontinuo extiende el área urbanizada más allá de los límites municipales generando un vasto espacio urbanizado de baja densidad

que obliga a extender las redes de infraestructura, aumenta los costos del desplazamiento de la población y mercaderías, y los costos de operación y mantenimiento de los servicios de utilidad pública (Rojas, 2005).

Las principales transformaciones recientes en las ciudades –extensión ilimitada del territorio, expansión desordenada de la urbanización, nuevas centralidades, nuevas áreas residenciales, densificaciones, degradaciones y gentrificaciones selectivas de los centros históricos– expresan una particular fase histórica de la descomposición de la ciudad compacta (cuya pauta de expansión tendió a ser progresiva, interconectada, funcionalmente relacionada, continua y relativamente estructurada, socialmente inclusiva) y su progresiva sustitución por un nuevo modelo espacial y social –disperso, policéntrico, regionalizado–, socialmente excluyente (Karol, Ravella, Domnanovich, Aón, Frediani y Giacobbe, 2005: 2).

La división espacial como signo de la división y desintegración social se expresa ahora mediante barreras físicas y limitaciones en los accesos. «Un aislamiento mutuo reemplaza el patrón (*Leitbild*) previo de la ciudad abierta e integradora. De este modo, se forman islas funcionales de bienestar con lugares de alto nivel de servicios, consumo y vida nocturna. Y paralelamente se expanden las *no-go-áreas*, en las cuales los ‘extraños’ se sienten físicamente amenazados» (Degoutin, 2002).

Se conforma una organización espacial difusa y policéntrica, con espacios suburbanos que eran ocupados masivamente por las clases bajas; y ahora son apropiados también por las clases media y alta a través de nuevos *artefactos* urbanos, incentivados por las grandes asimetrías en el nivel de ingresos, la inseguridad creciente y el abandono de la gestión y control del desarrollo urbano por parte del Estado, permitiendo su apropiación por parte de actores privados que

⁶ En países como Argentina, la población urbana supera el 90%.

⁷ Es el caso del corredor Buenos Aires-La Plata, que configura, si no una región metropolitana, sí una condición de bipolaridad, acompañada de diversos sistemas de multipolaridades secundarias. Este proceso, que se puede definir como «descentralización concentrada», involucra a los territorios contiguos a la aglomeración primaria, modificando directamente las condiciones de las áreas en donde se realiza (Balbo, 2003: 77).

buscan formas urbanas comercializables, redituables y valiosas para el mercado. «La desactivación de instituciones ciudadanas y regimentales produce una nueva constelación de poderes, que en la práctica equivale a una transferencia de la gestión del desarrollo urbano a inversores privados» (Janoschka, 2002: 6).

En la oferta habitacional se destacan torres de viviendas exclusivas, clubes de campo privados (country clubs) y barrios cerrados, ubicados en la cercanía de ejes centrales de transporte automotor, sobre todo autopistas y rutas principales, para residencia o recreación de los grupos de mayores ingresos⁸ que buscan protegerse de delitos y actividades criminales con servicios de seguridad privada y el consiguiente abandono de los espacios públicos y la residencia en las áreas centrales, respuestas que aumentan la incidencia de estos problemas (Dammert, 2001).

Por su parte, en los nuevos equipamientos se reconocen multisalas de cine, hipermercados, grandes centros comerciales ligados a las grandes avenidas o carreteras urbanas,⁹ escuelas privadas, parques tecnológicos o logísticos periféricos que concentran empresas atraídas por las facilidades modernas que ofrecen y el fácil acceso a los corredores de transporte interregionales (Rojas, 2005), todos componentes de una ciudad *exclusiva* (y excluyente) para la población de elevados ingresos que tiende cada vez más a aislarse y no identificarse con respecto a la ciudad existente.

En la misma lógica de la ciudad *por partes*, se han construido oficinas inteligentes, hotelería de lujo, Shopping Malls, Urban Entertainment Center, aparatos turísticos de nivel internacional, en una perspectiva no de diálogo ni de integración con el contexto, sino de explícita distinción (Balbo, 2003). Así, se ha creado una nueva división espacial de cultura y consumo, que condu-

ce a una descentralización de las funciones urbanas (Janoschka, 2002).

En contraste, en los barrios de autoconstrucción, la infraestructura y los servicios urbanos primarios, en particular aquellos de saneamiento, son insuficientes, como también los equipamientos urbanos de recreación, salud y educación. Asimismo, las condiciones de transporte son deficientes, el entorno en que se encuentra el hábitat urbano generalmente está degradado, con riesgos ambientales y para la salud (Balbo, 2003).

«Estas características subrayan la tendencia hacia una ciudad extremadamente segregada y dividida. La metrópolis latinoamericana actual se desarrolla hacia una ‘ciudad de islas’» (Janoschka, 2002: 24).

Además, la mayor parte de estas ciudades ocupan territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local con mercados de trabajo que cubren varios municipios, a veces en distintas provincias (Rojas, 2005: 2). Sin embargo, la formación de sistemas urbanos regionales, en general no ha contado con instituciones de gobierno y de gestión dotadas de las capacidades necesarias para enfrentar la nueva complejidad del territorio (Balbo, 2003).

Los grandes desequilibrios de las ciudades latinoamericanas, derivados de un modelo de crecimiento desigual y expansivo, nos muestran los efectos de disfuncionalidad en la ocupación desordenada del territorio, la alteración del paisaje natural y de la imagen urbana y especialmente, la aparición de segregaciones espaciales de zonas y espacios urbanos: unas, altamente equipadas y dotadas con elevados estándares de calidad de vida, otras, caracterizadas por la exclusión, en donde se concentran problemas de marginalidad, falta de equipamiento y servicios básicos, y deterioro ambiental (Arízaga Guzmán, 2003: 203).

⁸ «Los procesos de urbanización privada y la tendencia al aislamiento de complejos habitacionales y comerciales se impusieron en la mayoría de las metrópolis latinoamericanas, y aún en ciudades medianas del subcontinente» (Janoschka, 2002: 4).

Las urbanizaciones privadas existían desde hace muchos años, pero recién en los '90 estos artefactos se convierten en el factor primario de la expansión espacial. Un sector cada vez mayor de la población vive en áreas residenciales no accesibles para personas ajenas a las mismas e incluso para funcionarios del Estado. Este desarrollo implica un nuevo aspecto cualitativo, que conduce a un creciente aislamiento de espacios urbanos y a la difusión de las llamadas «atmósferas de club»... El Estado es reemplazado gradualmente como organizador de la seguridad y de servicios urbanos por la iniciativa privada de todos los sectores de la población (Janoschka, 2002: 14).

⁹ «Se modifica el significado de la infraestructura de transporte: las líneas férreas poseen sólo una influencia marginal en el desarrollo urbano. Actualmente, un aspecto decisivo de la rentabilidad del espacio urbano es la cercanía a una entrada a una autopista» (Janoschka, 2002: 15).

Condiciones de vida y habitabilidad en las ciudades de América Latina

La habitabilidad hace referencia a la calidad de vida y satisfacción de las necesidades, principalmente las de tipo material que ofrece el medio urbano. Hablamos conjuntamente de la vivienda, los servicios, el espacio público, el saneamiento, entre otros elementos que permiten condiciones apropiadas de existencia, así como el desarrollo de los potenciales humanos, económicos y productivos de una comunidad. Por eso, un avance hacia el mejoramiento integral de la habitabilidad nos remite a temas fundamentales, como son: la disminución de la violencia, el espacio público seguro y saludable, la pobreza urbana, la accesibilidad a servicios básicos y el mejoramiento de los estándares de los servicios y el equipamiento, la movilidad y el transporte, la densificación, la dotación de vivienda y la construcción de viviendas sociales, el suelo, su regulación y la renovación y regeneración del tejido urbano, la realización de intervenciones urbanas estratégicas, la recuperación de centralidades y la conservación del patrimonio urbano, e impone nuevos requisitos a la gestión y a las políticas públicas urbanas, donde los temas de gobernabilidad, el mejoramiento de capacidades institucionales y la participación ciudadana cobran máxima importancia (Jordán, 2003).

Por lo tanto, para que el desarrollo urbano, entendido como un proceso de mejoramiento de la habitabilidad de la ciudad, tenga éxito, resulta necesario un gobierno *de la ciudad*, que en el marco de una gestión estratégica y de un proyecto urbano, se plantee la construcción del hábitat como un asunto de bien público con grados crecientes de inclusión social, todo ello en un contexto de fuertes contrastes entre crecimiento y recesión, equidad y desigualdad, exclusión e integración y pobreza y riqueza.

El Programa Hábitat (denominado Hábitat+5), realizado en Nueva York en junio

de 2001, recoge la percepción compartida de que la especificidad urbana y territorial de América Latina, requiere ser abordada con una aproximación innovadora, que integre cinco ejes temáticos como base de una gestión sostenible en el campo urbano: «i) el logro de la equidad social y el combate a la pobreza; ii) el aumento de la productividad en los asentamientos humanos; iii) el mejoramiento del medio ambiente urbano; iv) el fomento de la gobernabilidad; y v) la participación y eficiencia en las políticas» (Jordán y Simioni, 2003: 19).

Por su parte, los niveles para dar cuenta de la necesidad de articulación entre procesos de globalización y los procesos de urbanización en la región latinoamericana serían:

- los grados y formas de enlaces-vínculos entre territorios y la economía-comunidad global. Éstos son de varios tipos diferenciados: económicos, tecnológicos, culturales, financieros, políticos y de comunicación.
- Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales, producto o efecto de los variados tipos de articulaciones. Es el nivel donde se verifica una nueva economía urbana (basada principalmente en los servicios) y la necesidad de una nueva gestión urbana (estratégica y participativa), a partir de las transformaciones específicas de cada ciudad o territorio.
- Las razones y causas, principalmente endógenas y de políticas, que explican los grados de reproducción y traslación, o no, de los efectos exógenos a nivel territorial y determinan el reperfilamiento de las políticas urbano-territoriales¹⁰ orientadas a la disminución de las desigualdades y los contrastes sociales, al aprovechamiento de las oportunidades y a la disminución de la vulnerabilidad que implica la globalización (Jordán, 2003).

Sin embargo, en las ciudades de América Latina siguen sin resolverse los graves problemas urbanos: escasez de servicios públicos, degradación ambiental, pobreza, hacinamiento, segmentación social y criminalidad (Jordán y

¹⁰ Las políticas urbanas son las decisiones que afectan al uso del espacio público, a la vivienda, a la movilidad. Política urbana es la opción de convivir con la injusticia o declarar la guerra a la exclusión, a las situaciones de marginación generadas en torno al sexo, la edad, el origen o la falta de recursos económicos. Políticas urbanas son las acciones que se emprendan para amparar a los mayores o para brindar ofertas de ocio a los jóvenes. Políticas urbanas son en suma gran parte de las medidas que comprometen el futuro de ese organismo vivo y extremadamente delicado que es una ciudad (Jiménez, 2002).

Simioni, 2003). El crecimiento demográfico, económico y espacial de las ciudades región de América Latina no ha sido acompañado por el desarrollo paralelo de su infraestructura y servicios urbanos tanto para satisfacer las necesidades de la población urbana en crecimiento como para sustentar el desarrollo de las actividades económicas (Rojas, 2005).

Por el contrario, una característica de la región es que se ha producido una *urbanización de la pobreza* (Rojas, 2005). De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, a fines de la década de 1990 más de 134 millones de habitantes de ciudades eran pobres, de los cuales 43 millones eran indigentes. De cada 100 habitantes de ciudades en América Latina, 37 son pobres y de estos, 12 son indigentes (CEPAL, 2001). Además, el 50% de los trabajadores urbanos de América Latina se desempeñan en el sector informal; un 16% corresponde a ocupaciones informales en microempresas y el resto lo hace en el sector informal *de sobrevivencia* (CEPAL, 2000).

El último quintil de ingresos de la población recibe el 5% del ingreso nacional en tanto que el quintil más alto concentra el 50% (Rojas, 2005: 6).

Los distintos sistemas de las ciudades latinoamericanas siguen presentando un gran número de problemas y desafíos, tales como:

- Provisión adecuada y eficiente de servicios urbanos
- Fomento a la inversión para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento (vivienda, red vial, transporte, servicios básicos)
- Propuestas innovadoras para resolver situaciones críticas de índole socioeconómica (desempleo, hacinamiento, pobreza y segmentación territorial de los estratos sociales)
- Seguridad ciudadana (delincuencia, crimen y drogadicción)
- Sostenibilidad ambiental del medio urbano (contaminación del aire, agua y suelo)
- Revalorización de políticas de ordenamiento territorial
- Vulnerabilidad ante desastres naturales (ocupación de zonas riesgosas). (Jordán y Simioni, 2003: 23)

El caso de las ciudades-región: características, demandas y problemas

Una ciudad es un lugar donde el conflicto está casi siempre presente y en donde afloran las complejidades, diversidades e incertidumbres inherentes a nuestra civilización (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005). «Proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendida su cultura, instituciones, ética, valores, en resumen sus superestructuras, incluyendo su base económica y las relaciones sociales que constituyen su estructura propiamente dicha» (Lefebvre, 1971: 140).

Con esa premisa, la evolución de la ciudad latinoamericana hasta su conformación contemporánea, siguió las transformaciones vertiginosas del contexto socioeconómico. El sistema urbano, que se limitaba a acompañar el desarrollo de los espacios nacionales y regionales, recibiendo inductivamente los beneficios y perjuicios de ese desarrollo, comenzó a constituirse en enclave de las actividades productivas y de servicios sobre una nueva base tecnológica; y en un factor generador de economías de escalas y externalidades para el conjunto de actores locales.

Esta realidad promovió la articulación de los sistemas urbanos «con el tránsito internacional de flujos materiales e inmateriales y la 'conectividad' se vislumbró como un factor preponderante de competitividad 'de' y 'en' la ciudad» (Fernández, 2004: 2). La ciudad comenzó a organizarse en torno a nodos y redes, donde el automóvil se constituye en el principal medio de movilidad y las nuevas tecnologías de información y comunicación en el instrumento básico de trabajo (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005).

«La conceptualización de las ciudades [...] como nodos en las múltiples interconexiones económicas, sociales, políticas y culturales que constituyen el sistema mundial ha llevado a preguntarnos cómo podríamos comenzar a poner en el mapa las relaciones estructurales constituidas por las interrelaciones entre las ciudades del sistema mundial» (Smith y Timberlake, 1995: 289). Y la expansión incesante de los procesos de circulación y socialización mediante la producción de infraestructuras que organizan al mismo tiempo el espacio y la sociedad se constituyen en la esencia de los procesos de urbanización (Lefebvre, 1974).

Estas centralidades se anclan en la sustitución del espacio de los lugares por el de los flujos, de los recorridos y de la transitoriedad y por el predominio del movimiento de personas, informaciones y recursos. «En fin se ha pasado de un centro concebido para el encuentro a otro centro, cuyo principal significado es el flujo, la movilidad, el paso» (Carrión, 2002).

Tales cambios en la organización y estructura misma de la ciudad latinoamericana abren perspectivas nuevas y difíciles, pero también interesantes, que tienen que ver no solamente con la forma urbana, sino también con la manera de construir identidades colectivas, con los procesos de formación de la ciudadanía, y con el «derecho a la ciudad» (Balbo, 2003).

Por eso, toda voluntad política con vocación transformadora; todo proceso de generación de agendas problemáticas para promover «hacer ciudad en la ciudad» debería partir, en primer lugar, de una reflexión de la crisis de los territorios (o de los territorios de la crisis) y comprenderla como un componente de ese «microcosmos de la evolución» de las cuestiones sociales. Y en segundo lugar, de las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existente, que plantean retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las «nuevas centralidades» y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. (Fernández, 2004: 5)

Con esa conformación, la ciudad además, se nos presenta como la dimensión operativa, totalizante e integradora para la gestión de procesos de mejoramiento de la calidad de vida urbana, entendida como un tema de coordinación de políticas públicas dado que es una cuestión multisectorial (Lefèvre, 2005). Entre estos procesos se encuentran el cambio cultural y el aumento de la funcionalidad en favor del desarrollo económico y humano, «a partir del advenimiento de una dimensión comunitaria más participativa, que genera mayor identidad y mejores posibilidades de organizar una oferta rica y compleja de opciones para el intercambio e in-

versión en el marco de la globalización». Condición que exige y demanda, para su gestión, un análisis y una propuesta sistémica, «que se concrete en el aprovechamiento de las potencialidades de la vida en comunidad y la mitigación de los efectos o externalidades del proceso de crecimiento económico y transformación social» (Jordán, 2003: 44).

Ante estas nuevas definiciones estructurales, causa y consecuencia del desarrollo de los sistemas urbanos, en particular de nuestra región, los que adquieren en su mayoría escalas complejas (ver apartado «Territorio, ciudad y desarrollo en América Latina») que generan comportamientos no deseables que suelen atentar contra la sostenibilidad del área urbana, en forma de impactos ambientales negativos, congestión de tráfico, especulación inmobiliaria y marginación social, entre otros (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005a); estos reaccionan proponiendo nuevas dimensiones de gestión urbana que incorporan como característica distintiva el reconocimiento de un territorio común, más allá de los límites jurisdiccionales, al que es necesario dotar de estrategias integrales para su desarrollo.

La ciudad región, región o micro región urbana o área metropolitana hace referencia a la *ciudad real*, esto es a una unidad urbana, constituida por una aglomeración construida que se extiende más allá de los límites distritales a los que pertenecen las ciudades que la integran, y puede definirse como un conjunto de territorios que presentan características comunes funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas que les confieren una identidad colectiva. Estos territorios se caracterizan por la compleja naturaleza de las interdependencias internas sociales, económicas, ambientales y político-administrativas (Klink, 2005) y experimentan intensas interdependencias funcionales, externalidades y efectos de desbordamiento que hacen aconsejable la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005a). Sin embargo, como herramienta para la acción, deben consultar el contexto histórico de cada pueblo y cada momento, su institucionalidad propia, y sus aspiraciones y anhelos (Cuervo González, 2003) de constituirse en un territorio común, con «un sentido de solidaridad que podría desarrollarse en un sentido de pertenencia» (Lefèvre, 2005: 36).

Aunque el alcance territorial de un cuerpo urbano regional debería ser suficientemente amplio para reducir las externalidades negativas y positivas, y los gobiernos que integran el sistema urbano idealmente deberían coincidir con la región funcional (Lefevre, 1999); dado que el proceso de conformación del continuo urbano de una ciudad región implica la expansión física de la población y las actividades dentro de diversas unidades político-territoriales; una ciudad región es aquella que tiene varios gobiernos que son responsables de partes de su territorio, pero en la que, en general, ningún gobierno global se hace cargo de la totalidad y la que muchas veces tampoco cuenta con formas institucionales alternativas que resuelva temas comunes.

Esto implica que el territorio es atendido por un conjunto diferenciado de sectores relativamente autónomos, operados en forma independiente tanto en la definición como en la aplicación de políticas, lo que genera una enorme dificultad para establecer normas y realizar acciones que son necesarias, por ejemplo, para la sustentabilidad ambiental y la integración social (Pírez, 2008), y produce conflictos a partir de diferencias, por ejemplo, en las cuotas impositivas, en la regulación del desarrollo urbano y en ordenanzas de edificación entre jurisdicciones, a la luz del potencial que tendría el capital para el desarrollo de bienes raíces de un gobierno local contra otro (Klink, 2005).

A modo de ejemplo introductorio sobre los aspectos de gestión que rebalsan la jurisdicción de una municipalidad y requieren de acciones coordinadas de varios gobiernos locales, cabe mencionar la provisión de agua potable, alcantarillado y drenaje, el manejo de los problemas ambientales, que debe hacerse con base en unidades territoriales de cuencas hidrográficas o atmosféricas, o las mejores prácticas en la provisión de servicios de transporte público en las aglomeraciones metropolitanas que dependen fuertemente de coordinación ínter jurisdiccional en su provisión y gestión (Rojas, 2005).

En efecto,

la gestión de fenómenos u objetos extraordinariamente complejos (como la dinámica urbana, las problemáticas ambientales, las cuencas hídricas, las redes energéticas o las de circulación, movilidad y transporte regional, las áreas o regiones metro-

politanas) son ejemplos típicos de sistemas que no pueden ser planificados ni resueltos con eficacia sino (a) a través de mecanismos de articulación o concertación interjurisdiccional, o bien (b) por instancias jurisdiccionales que contengan la responsabilidad de concertar entre los miembros componentes contando con un elevado grado de descentralización y autonomía ejecutoria y decisoria. (Ainstein, Karol, Pastrana y Rajland, 2005: 150)

Gobernabilidad y fragmentación. Formas institucionales posibles

Para asumir el desafío de crear competitividad urbana, sostenibilidad ambiental y mejor calidad de vida, las ciudades región latinoamericanas, con una administración gubernamental que se organiza de manera sectorialmente fragmentada desarrollan nuevas capacidades, herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que los territorios sean gobernables, basados en la participación, la descentralización y una mayor autonomía.

El producto (reducción de externalidades y creación de bienes colectivos, economías de escala, suministro de servicios metropolitanos específicos, etcétera) y el proceso (voz, transparencia y rendición de cuentas) de la gestión del desarrollo de las ciudades región, no pueden ser separados como si fueran dos cuestiones diferentes (Klink, 2005), sino que forman parte de una construcción común que se traduce como gobernabilidad urbana, entendida como el estado de un territorio (como una ciudad región) donde es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver sus problemas y desarrollarlo (Lefèvre, 2005).

Por su parte, el concepto de gobernanza, acompaña al de gobernabilidad y se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil (Prats, 2005). La Organización de Estados Iberoamericanos pasa a definirla como «el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un futuro sostenible» (OEI, 2002).

La *gobernanza* en definitiva, se transforma en la capacidad de las áreas urbanas para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y

ordenamientos para que los territorios sean gobernables, basándose en la legitimidad política, funcional y social, imprescindible para construir una forma sólida de gobernabilidad urbana, tan necesaria para la integración de actores no públicos al suministro de servicios y a la ejecución de políticas públicas (Lefèvre, 2005).

En efecto, la expresión *gobernabilidad urbana*... equiparada a *gestión urbana*, se ha llegado a interpretar como la conjunción de la responsabilidad gubernamental con la participación ciudadana y se asimila al concepto de *gobernanza*. En general, se refiere a los procesos de alianza y concertación entre los gobiernos urbanos locales y otros organismos públicos con diferentes sectores de la sociedad civil para dar una respuesta eficaz a las necesidades locales de manera participativa, transparente y con rendición de cuentas» (Martine, 2007: 67).

En las ciudades región de Latinoamérica, en general la administración gubernamental se organiza de manera sectorialmente fragmentada¹¹, no obstante, «un creciente número de áreas metropolitanas comienzan a adoptar ordenamientos institucionales más flexibles y están dispuestas a asumir nuevas responsabilidades (como el desarrollo económico local, violencia urbana, etcétera), aún cuando estas tareas no constituyan directamente responsabilidades estatutarias» (Klink, 2005: 8).

Sin embargo, aunque el planteamiento de propuestas complejas, audaces y de largo alcance destinadas a la instauración rápida de modelos de gobernabilidad de las ciudades región, resulte tentador y estimulante como ejercicio intelectual, es previsible que dichas propuestas repitieran el fracaso de las experiencias lleva-

das a cabo en los años sesenta y setenta. «Quizá con la excepción de Quito y Caracas (siendo la última, sin embargo, muy reciente), las áreas metropolitanas latinoamericanas carecen de una estructura madura y consolidada para la gobernabilidad metropolitana que pueda afrontar el desafío de crear competitividad urbana, sostenibilidad ambiental y mejor calidad de vida» (Klink, 2005: 54) buscando mejorar las capacidades competitivas de la base productiva local, en armonía con una reducción de las desigualdades sociales y con la minimización y control de los impactos ambientales (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005).

Hoy en día, parece más factible construir alternativas para la gobernabilidad de las ciudades región a través de la resolución de conflictos por la vía de la negociación entre las partes directamente interesadas. Evidentemente, este es un proceso largo, que no es posible desarrollar de un día para otro, que deberá construirse en el tiempo, a través de negociaciones entre las partes directamente interesadas, y que requerirá persistencia, paciencia y perseverancia para una elaboración compleja de redes horizontales y verticales entre los actores públicos y privados dentro del sistema urbano que exige la construcción progresiva del capital social y que requiere una elaboración compleja de redes horizontales y verticales entre los actores públicos y privados del sistema urbano (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005; Klink, 2005).

Indudablemente, las ciudades-región latinoamericanas plantean complejos problemas de gobernabilidad, en particular, para asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan (Rojas, 2005). Es así que con

¹¹ Para poder visualizar los alcances de la fragmentación institucional en las ciudades región, observamos que en países como la Argentina, se registra la siguiente distribución de tareas: el Gobierno Federal se hace cargo de: la regulación y el control de los sistemas de redes de gas natural y energía eléctrica, la regulación y control de los ferrocarriles (a cargo de empresas privadas), la regulación y el control de las telecomunicaciones, la red vial nacional en forma directa o por concesiones privadas, la enseñanza universitaria, las cuencas hídricas regionales e inundaciones, la regulación de los residuos sólidos peligrosos y la vivienda social.

El Gobierno Provincial, por su parte, se hace cargo de: la red vial intermunicipal, la regulación del uso del suelo, la regulación del transporte público automotor intermunicipal, la regulación y control de la red de agua y saneamiento, la regulación ambiental, las cuencas hídricas y control de inundaciones, el mantenimiento de espacios verdes regionales, la educación primaria y secundaria, la salud, la seguridad por medio de la policía provincial, y la justicia por medio de los tribunales provinciales ordinarios.

Finalmente, las Municipalidades se hacen cargo de: la recolección de residuos sólidos domiciliarios, el mantenimiento urbano (red vial, espacios públicos, edificios públicos, alumbrado, etc.), la red de desagües pluviales, la regulación y control del tránsito de las ciudades, la regulación del transporte público automotor municipal, la aplicación de la normativa provincial de regulación ambiental, la aplicación de la normativa provincial de usos del suelo, la atención primaria de la salud, la vivienda social y la distribución de los recursos de asistencia social que provienen del gobierno federal y del provincial (Pérez, 2008).

el fin de no colocar a los actores institucionales dentro de la rígida camisa de fuerza de las relaciones formales, «los marcos institucionales deberían ser flexibles y participativos y guiar la evolución de la cooperación interjurisdiccional e intersectorial hacia sistemas de gobernabilidad [...] verdaderamente vivos y maduros» (Klink, 2005: 56) que compensen la fragmentación político institucional de las ciudades región, con diferentes tipos de alternativas. La experiencia internacional muestra diversos tipos de arreglos de gobernabilidad en las ciudades región: unos gubernamentales y otros funcionales (llamados también de *governanza*).

Entre los primeros se observa la intervención coordinada de gobiernos de nivel superior al local, como el provincial o el federal¹², a cargo de funciones de gestión urbana directas o indirectas, que en ciertos casos pueden mejorar la eficiencia y la equidad, operando en toda el área y utilizando los recursos en sentido distributivo o proveer a los gobiernos locales los incentivos para asignar los recursos disponibles a los usos socialmente más rentables (Bird, 1999). Un caso particular es el del gobierno urbano regional que toma funciones integrales y de articulación que no pueden asumir los gobiernos locales y supone una autoridad regional general, a cargo de múltiples funciones (según en cada caso se consideren), con atributos de poder y de tributación. Puede organizarse con uno o dos niveles. Este último define una autoridad general para el área y gobiernos locales jerárquicamente inferiores y territorialmente más pequeños.¹³

De este modo, es probable que en las próximas décadas un mayor número de regiones desarrolle gobiernos metropolitanos elegidos directamente. No serán gobiernos unitarios. No reemplazarán al mosaico de gobiernos locales como proveedores primarios de servicios locales. Sus poderes parecerán limitados, pero serán vitalmente importantes, dado que tienen efecto sobre el uso regional del suelo y la planificación del transporte, vivienda de interés social, disparidades fiscales e importantes inversiones en infraestructura regional –el «outside game» (juego exterior)–. Los nuevos gobiernos metropolitanos afrontarán las cuestiones que atañen al bienestar y a la salud de las regiones, y al futuro de sus ciudades centrales. (Rusk, 2000: 104)

Entre los segundos encontramos acuerdos regionales entre los gobiernos locales, tanto de participación obligatoria como voluntaria, que pueden cubrir todo o parte del territorio de la región. Depende de los gobiernos locales que los formen y financien, que dichos acuerdos tengan propósitos generales o un único propósito particular como la prestación de un servicio. Estas formas asociativas intergubernamentales (consorcios, corporaciones) vinculan a algunas jurisdicciones para generar escenarios de gestión de

¹² «El Estado puede intervenir positivamente ayudando a la creación de formas de gobierno metropolitano por lo menos de tres maneras: i) como sancionador de leyes, es decir un legitimador; ii) como mediador, iii) reestructurándose en el ámbito metropolitano» (Lefèvre, 2005: 44).

¹³ En la Argentina existen una serie de limitaciones para producir formas alternativas de gobernabilidad: limitaciones legales que hacen imposible ningún gobierno, fuera de las formas existentes que son, además del Gobierno Federal para el conjunto de territorio, los gobiernos provinciales y municipales, en tanto no haya ninguna modificación a las normas constitucionales., a pesar de que la reforma constitucional de 1994 incluyó una nueva forma institucional: la Región. Sin embargo, no se creó un nuevo ámbito gubernamental, sino que se introdujo una institución que resulta de acuerdos entre gobiernos territoriales, en este caso entre provincias. Limitaciones políticas, ya que la creación de un gobierno regional produciría un fuerte desequilibrio, dado que implicaría el surgimiento de un polo de poder competitivo político y económico, no sólo de los ejecutivos locales, sino aún del Ejecutivo Provincial. No ofrece tantas limitaciones la creación de formas funcionales (no gubernamentales) de organización regional que, sin implicar la concentración del poder regional, permiten enfrentar algunas de las cuestiones que no pueden resolverse en la fragmentación, como es el caso de los consorcios intermunicipales.

Limitaciones culturales, como la limitada valoración de «lo público» en la cultura política, en el sentido de lo que corresponde con el bienestar general, junto con los arreglos institucionales que despersonalizan los procesos políticos, son algunos de ellos. Tal vez es por eso que no se encuentra en la sociedad civil una valoración de la gestión urbano regional que contribuya a afrontar significativamente esa dimensión del territorio (Pérez, 2008).

nivel urbano regional (Pírez, 2008) y de colaboración público-privada mediante contratos de servicios, distritos con propósitos especiales y acuerdos intermunicipales entre las municipalidades y los establecimientos del sector privado (Klink, 2005), en las que predomine la participación en la toma de decisiones y desde las que se avance progresivamente hacia estructuras urbano regionales más consolidadas (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005). Ciertamente, la cuestión de la gestión urbano regional y la gobernabilidad está directamente vinculada con los procedimientos participativos de toma de decisiones de las múltiples partes directamente interesadas sobre bienes colectivos, y al manejo de factores externos y efectos secundarios entre esos territorios locales que pertenecen a la ciudad región global (Campbell, 2002).

Por último, existen formas de coordinación regional no institucional, por medio de arreglos entre gobiernos locales, muchas veces con la participación de actores privados. Sin la conformación de un aparato institucional, se destinan a la elaboración de diagnósticos, proposición de políticas y planes o ejecución de obras y servicios.

Bajo estas formas institucionales surge una *nueva geografía*, organizada en torno de sistemas urbano territoriales con importantes niveles de encadenamiento y articulación. La evidencia señala una experiencia rica en modalidades de gestión y administración, que responden a necesidades y demandas del desarrollo de ciudades y territorios, y se muestran como alternativa a modelos estandarizados y globalizados de crecimiento urbano (Kunstler, 1993).

Son ejemplos destacados de gobierno metropolitano en América Latina, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en Ecuador, el Área Metropolitana de Sao Paulo en Brasil y el Distrito Metropolitano de Caracas en Venezuela. En el resto del mundo se destacan el Distrito Metropolitano de Portland en EE. UU., el antiguo Greater London Council (GLC) y la nueva Greater London Authority (GLA) en el Reino Unido de Gran Bretaña, la actual Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) en España, el *Accordo per la Citta Metropolitana* (ACM) de Bolonia en Italia, las *Metropolitan Development Authorities* (MDA) de Bombay, Madras y Calcuta en la India y el Área Metropolitana de Manila (MMDA) en Filipinas.

Por su parte, es un ejemplo destacado de autoridades conjuntas intermunicipales en Amé-

rica Latina, la Región ABC de Sao Paulo en Brasil. En el resto del mundo se destacan la *Communauté Metropolitaine de Montreal* (CMM) en Canadá, la *Communauté Urbaine de Marseilles* en Francia, el Plan Estratégico de Barcelona en España, el *Verband Regio Stuttgart* (VRS) en Alemania y la Agencia de Desarrollo del Norte de Milán (ASNM) y el Plan Estratégico de Turín en Italia.

Principales temas pendientes en la gestión de las ciudades-región

Las características hasta ahora mencionadas explican la existencia de una gran cantidad de cuestiones, en general pendientes de atención regional, en la mayoría de las ciudades región latinoamericanas.

- La ausencia de una *agenda urbano regional*, como consecuencia de la fragmentación política y de la manera muy limitada en que se involucran los actores sociales en la cuestión regional.
- La expansión urbana incontrolada, con ocupación de baja densidad en áreas con importante cantidad de suelo vacante en sus zonas consolidadas, que conduce a una inadecuada utilización del suelo, a una importante inversión en todas las redes de infraestructura y a una región urbana poco integrada.
- La falta de articulación entre las normativas urbanísticas, que puede dar como resultado que una calle que separa a dos municipios, enfrente a un distrito residencial con un distrito industrial. La unidad de funcionamiento regional supone un mercado de suelo unitario, en consecuencia, su dinámica debe ser atendida desde una cierta unidad de regulación de su uso, aplicación de políticas y control, en lo que debería ser una gestión integral del suelo en la región.
- La ausencia de un sistema de transporte regional, que sea capaz de ofrecer condiciones equivalentes de movilidad a la población, en forma relativamente independiente de su lugar de residencia y trabajo y más allá de sus diferencias económicas. Sin algún nivel de centralización regional de su planificación, regulación y control, difícilmente se podrá gestionar el transporte como respuesta a un derecho de la ciudadanía.

- La atención de las desigualdades en la *calidad urbana* de los distritos que integran la ciudad región, entendiendo por tal a la potencialidad del medio urbano para sustentar adecuadamente la calidad de vida y el progreso la población. Es un aspecto complejo integrado por las condiciones ambientales y la oferta de infraestructuras y servicios. La necesidad de la perspectiva urbano regional es evidente para atender los problemas vinculados con la seguridad, la contaminación, la disposición de los residuos sólidos, el control de las inundaciones o los grandes espacios verdes de uso público, al igual que para enfrentar las desiguales coberturas de vivienda, infraestructuras y equipamientos tanto para la población como para las actividades económicas.
- La atención de las desigualdades en la atracción de las actividades económicas dinámicas, relacionadas con la oferta de la *ciudad total*. La tendencia actual muestra la localización de los servicios a las empresas, las actividades financieras y bancarias y la conducción de las principales industrias en los territorios estratégicos configurados generalmente en los centros, aunque esas actividades y territorios funcionan como parte de la unidad regional mayor. En este sentido, la productividad de una ciudad región (tanto para las actividades económicas de las empresas como para las actividades sociales de las familias) depende del funcionamiento de esa totalidad.

Por el contrario, en las ciudades región, en general se destacan distritos principales, donde se concentran las actividades económicas y tienden a concentrarse también los recursos financieros; mientras que los otros municipios tienden a transformarse en *dormitorio*, con población de ingresos medios y bajos que trabaja fuera de ellos (o que no encuentra trabajo), no cuentan con recursos suficientes frente a las necesidades locales, no pudiendo garantizar condiciones de vida equivalentes. Esto supone una desigual distribución del *salario indirecto* para la fuerza de trabajo regional y sobre todo la distribución no equitativa de los recursos fiscales para sustentar los gastos que demanda la gestión.

Para avanzar en la solución de los problemas identificados, la ciudad región debería con-

solidarse como una unidad de funcionamiento en la que pueden diseñarse y gestionarse políticas que tiendan a igualar la oferta de bienes públicos urbanos (infraestructuras y servicios). Esto supone superar la fragmentación, aumentar la participación, afianzar la descentralización y aprovechar la autonomía, sea por la formación y gestión de recursos a nivel regional o por la aplicación de políticas más allá de las unidades municipales (Pírez, 2008).

En este sentido, entre los nuevos roles que las ciudades región latinoamericanas comienzan a asumir o aspirar, se destacan:

- constituirse en centros o nodos de actividad económica nacional e internacional, impulsando el progreso económico y social de la región, formalizando nuevas relaciones productivas e institucionales, estableciendo alianzas y acuerdos que generen nuevos ámbitos de discusión de los gobiernos locales, sobre la base de aprovechar eficazmente las oportunidades y las sinergias entre el sector privado y el sector público.
- Desarrollar una estrategia territorial para reordenar las actividades productivas considerando la localización de factores claves como las infraestructuras, el suelo industrial de calidad, las áreas de nueva centralidad y las zonas de actividades logísticas y de servicios avanzados a las empresas.
- Estructurar las relaciones de cooperación, complementariedad y competencia con los otros centros urbanos de la región.
- Establecer un marco de gestión planificada donde se acuerden estrategias de actuación coherentes que tiendan a reequilibrar el territorio, las actividades, las inversiones y la población.
- Promover la implantación de nuevos modelos de cooperación entre empresas y entre el sector público y el sector privado.
- Generar mecanismos con capacidad para redistribuir la riqueza y equilibrar las desigualdades sociales generadas por la elevada concentración económica, mejorando el nivel de vida de los ciudadanos.

- En resumen, la gestión de la ciudad deberá aportar soluciones a cinco cuestiones básicas de nuestra época:
 - las infraestructuras de servicio.
 - La calidad de vida creciente.
 - La equidad e integración social.
 - La gobernabilidad del territorio.
 - El nuevo soporte económico.
 (Plan Estratégico de Rosario, 1998: 14)

Gestionar hoy la ciudad trasciende el habitual cometido de hacer funcionar los servicios públicos locales. El gran desafío de la gestión urbana es generalizar el *derecho a la ciudad*, extendiendo el acceso de toda la población a los bienes y servicios urbanos, «considerando a los habitantes como ciudadanos y no como consumidores o clientes y enfrentando el problema de la creciente exclusión social y segregación espacial» (Balbo, 2003: 87). La cohesión social, por el contrario, es un objetivo y un medio para la gestión al mismo tiempo; «es una especie de cemento ciudadano que, al reducir la desigualdad, nos devuelve a los espacios de libertad, imprescindibles para una vida gratificante» (Viéitez, 2005).

La agenda de la gestión urbana en sistemas urbanos complejos suele concretarse en dos tipos de acciones: por una parte, acciones indirectas por medio de las cuales se intenta modificar el comportamiento de los usuarios de la ciudad (regulaciones, planes, normas, etcétera), y por otra parte, acciones directas (realización de obras, construcciones, prestación de servicios, etcétera) que afectan de manera inmediata al medio urbano (Pírez, 2008), aunque en definitiva, la recreación de esa agenda pública «integra políticas que deben atender la búsqueda de gobernabilidad, competitividad y calidad de vida, elementos que se suman a las ya tradicionales exigencias en materia de provisión de servicios colectivos y de regulación de la vida comunitaria» (Fernández y Paz, 2005: 1).

Específicamente, la agenda de gestión de las ciudades región considera, entre las principales actividades: la planificación del desarrollo y la inversión, la planificación y el control ambiental, la prevención del delito, la gestión de transporte y de tráfico, el uso del suelo y la vivienda, la recolección de residuos y las políticas ambientales, la calidad del agua y el saneamiento básico, la infraestructura de servicios, la salud y la educación, el

patrimonio cultural, la gestión de espacios abiertos de alcance urbano regional, el control de las inundaciones y la gestión de actividades en caso de desastre, la armonización de impuestos y estrategias de fijación de precios para servicios a nivel urbano regional, la revitalización de macro infraestructuras y equipamientos (puertos, aeropuertos, parques industriales, polos tecnológicos, de logística y comunicaciones, centros de convenciones, infraestructura para turismo), el desarrollo económico regional (el apoyo a la pequeña y mediana empresa y la provisión de una intensa interacción entre pequeñas y grandes empresas en las cadenas de producción, con una función crucial para las universidades y sus centros de investigación, con incentivos para la investigación y desarrollo, la promoción de las exportaciones, la generación de empleo y de mercados de trabajo, la habilitación de mercados de suelos y la gestión inmobiliaria, la gestión de distritos productivos, proyectos y programas diversos de productividad y atracción de inversiones).

Sinopsis y conclusiones

El escenario mundial en el que se desarrollan las ciudades región de América Latina presenta, como rasgos característicos, el crecimiento de la población urbana y la consolidación de los avances tecnológicos, en particular los comunicacionales, confirmándose como los espacios más importantes de producción de bienes y servicios.

La estructura de estos sistemas urbano regionales de América Latina es de tipo policéntrica y de *archipiélago*, con sectores periféricos de baja densidad, suburbanos de esas *islas* y muchas veces discontinuos, que extienden el área urbanizada más allá de los límites municipales y generan un vasto espacio urbanizado de densidades variables que obliga a extender las redes de infraestructura y al desplazamiento de la población y de mercaderías con incrementos excesivos de los costos y tiempos de viaje, que dificultan y desalientan la comunicación y la integración urbana.

El concepto de islas, equiparado al de acceso o limitación, se extiende a las posibilidades de consumo y a la búsqueda de seguridad, produciendo sectores cerrados y *controlados* que alternan con espacios abiertos e inseguros, superponiéndose a

la estructura anterior con una lógica diferente, que se condiciona por las vías rápidas de acceso, más que por las centralidades. Esta lógica produce una ciudad dividida y segregada, con sectores altamente equipados y dotados de elevados estándares de calidad de vida, y otros que conviven con la exclusión, en donde crecen los problemas de marginalidad, falta de equipamiento y servicios básicos, y fuerte deterioro ambiental.

Con esa conformación, los sistemas urbano regionales intensifican la articulación con el tránsito internacional de flujos materiales e inmateriales y la 'conectividad' se vislumbra como un factor preponderante de seguridad y a su vez de competitividad 'de' y 'en' las ciudades, que comienza a organizarse en torno a nodos y redes, donde el automóvil se consolida como el principal medio de movilidad y las nuevas tecnologías de información y comunicación en el instrumento básico de trabajo, que a su vez producen una nueva dimensión de la conectividad y de la movilidad urbana.

Los sistemas urbano regionales latinoamericanos, que se limitaban a acompañar el desarrollo de los espacios nacionales y regionales, recibiendo inductivamente los beneficios y perjuicios de ese desarrollo, se nos presentan hoy como la dimensión operativa, totalizante e integradora para la gestión de procesos de mejoramiento de la calidad de vida urbana y comienzan a constituirse en enclave de las actividades productivas y de servicios sobre una nueva base tecnológica; y en un factor generador de economías de escalas y externalidades para el conjunto de los actores de las localidades que lo integran.

Los sistemas urbano regionales latinoamericanos adquieren escalas complejas que hacen referencia a *la ciudad real*, que los transforman en ciudades región (regiones metropolitanas, regiones urbanas, micro regiones, etcétera), proponiendo nuevas dimensiones de gestión urbana que incorporan como característica distintiva el reconocimiento de un territorio común, más allá de los límites

jurisdiccionales, que experimentan intensas interdependencias funcionales, externalidades comunes y efectos de desbordamiento que hacen aconsejable su planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios.

Para asumir este reto, las ciudades región latinoamericanas desarrollan nuevas capacidades, herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que los territorios sean gobernables, basados en la participación, la descentralización y una mayor autonomía. La gobernabilidad de estos sistemas urbanos, con una administración gubernamental que se organiza de manera sectorialmente fragmentada, es determinante para afrontar el reto de crear competitividad urbana, sostenibilidad ambiental y mejor calidad de vida en las ciudades; requieren de la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan, y exploran diversos tipos de arreglos: unos gubernamentales, como la intervención coordinada de gobiernos de nivel superior al local, como el provincial o el federal, o diversos modelos de gobierno regional, y otros funcionales, explorando formas asociativas intergubernamentales y de colaboración público-privada o formas de cooperación o coordinación regional no institucional.

El gran desafío de la gestión urbana en las ciudades región latinoamericanas es generalizar el «derecho a la ciudad», extendiendo el acceso de toda la población a los bienes y servicios urbanos. Es así que (así como la desocupación, la desigualdad social exagerada y la inseguridad inciden fuertemente y deforman los sistemas urbanos), la prestación eficiente y generalizada de los servicios de infraestructura y transporte, el uso equilibrado del suelo urbano, la calidad controlada del ambiente, la superación de la exclusión que produce la pobreza y la preservación de la identidad urbana en su patrimonio material e inmaterial, se perfilan como condicionantes principales de la conformación positiva y el desarrollo de las ciudades región.

BIBLIOGRAFÍA

- Ainstein, L., Karol, J., Pastrana, E., Rajland, B. (2005). *Estructuración institucional para la planificación y gestión integradas del Aglomerado Urbano de Buenos Aires*. Edición Digital en el Instituto Superior de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, mayo.

- Arizaga Guzmán, D. (2003). «Recuperación de las áreas centrales» (pp. 203-243). En Jordán, R., Simioni, D. (comps.) *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cooperazione Italiana.
- ARTEHISTORIA. (2006). [En línea] consultada el 31 de enero de 2007 en <www.artehistoria.com/historia/contextos/3628.htm>.
- Balbo, M. (2003). «La nueva gestión urbana» (pp. 71-92). En Jordan, R., Simioni, D. (comps) *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cooperazione Italiana.
- Banco Mundial (2000). *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*. Madrid: Banco Mundial/Mundi-Prensa.
- Bauman, Z. (2005) [1995]. *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Bird, R. (1999). *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America. Policy Design and Policy Outcomes*, Technical Paper N.º SOC-118 Washington DC: Inter American Development Bank.
- Boxberger, G. y Klimenta, H. (1998). *Die 10 Globalisierungslügen* (p. 86). Munich: DTV.
- Campbell, T. (2002). «The Metropolitan Governance Project». Presentación interna al *World Bank Institute*, Washington.
- Capel, H. (1975). «La Definición de lo Urbano» (pp. 265-301). En *Estudios Geográficos*, N.º 138-139, febrero-mayo. [número especial de «Homenaje al Profesor Manuel de Terán»]
- Carrión, F. (2002). «Centri storici e attori patrimoniali». En *La città inclusiva. Argomenti per la città dei pvs*, compilador: Marcello Balbo, Milán: Franco Angeli.
- Catelles, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1: La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P). Santiago de Chile: agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____. (2001). *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P). Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Cuadrado Roura, J., Fernández Güell, J. M. (2005). «Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad». En *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2005a). «El largo camino hacia el buen gobierno metropolitano». En *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cuervo González, L. M. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile: CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.
- Dammert, L. (2001). «Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina» (pp. 5-20). En *Eure*, 27 (82). Santiago de Chile.
- Degoutin, S. (2002). «No-Go Areas vs. No-Go-Land in the USA». Ponencia presentada en la *International Conference on Private Urban Governance*. Instituto de Geografía, Universidad de Maguncia/Alemania, 5 al 9 de junio.
- EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN MUNDIAL (2007). [En línea] consultada el 31 de enero de 2007 en <www.eumed.net/cursecon/2/evolucion.htm>.
- Fernández, G. (2004). «Imagen de Ciudad y Gestión Urbana. Aportes para el análisis genealógico de un campo disciplinar». [En línea] consultada el 14 de diciembre de 2008 en <hm.unq.edu.ar/hm_publicaciones.html>.
- Fernández, G. y Paz, S. (2005). «Hacia una nueva agenda de políticas públicas para el desarrollo: Gestión Urbana, Identidad y Participación Ciudadana». Ponencia presentada en el 3er. Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración «Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo». San Miguel de Tucumán: Asociación de Administradores Gubernamentales, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Gobierno de la Provincia de Tucumán.

- HABITAT (2004). *Globalization and Urban Culture. The State of the World's Cities 2004/2005*. Nairobi: United Nations Center for Human Settlements.
- Janoschka, M. (2002). «El Nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización» (pp. 11-29). En *Revista EURE* 28 (85). Santiago de Chile.
- Jiménez, T. (2002). *Una nueva política para las ciudades*. Madrid: El País.
- Jordán, R., Simioni, D. (comps.) (2003). «Introducción. El papel de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el avance de la cooperación regional en temas de asentamientos humanos: gestión urbana y sostenibilidad» (pp. 17-41). En *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cooperazione Italiana.
- Jordán, R. (2003). «Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe» (pp. 43-70). En Jordán, R., Simioni, D. (comps.) *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cooperazione Italiana.
- Karol, J., Ravella, O., Domnanovich, R., Aón, L., Frediani J., Giacobbe, N. (2005). «Crítica de modelos de gestión de la movilidad urbana. (A propósito del análisis del caso de la micro-región del Gran La Plata, Argentina)». Documento presentado en el XXV Congreso ALAS, Porto Alegre, Brasil.
- Kliksberg, B. (2008). «Prólogo» (pp. XV-XXI). En Saturnino Herrero, M. *La comunicación cosificada, Apariencias-Realidades- Dilemas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Klink, J. (2005). «Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad». En Cuadrado Roura, J., Fernandez Güell, J. M., Rojas, E. (coeds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kunstler, J. H. (1993). *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America Man Made Landscape*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Lefèvre, C. (1999). «Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From Functional to Political Legitimacy». Paper presented to the *International Forum on Metropolization*, Santa Cruz, Bolivia.
- (2005). «Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas». En Cuadrado Roura, J., Fernandez Güell, J. M. y Rojas, E. (coeds.) *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lefebvre, H. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
- (1974). *La production de l'espace*. París: Anthropos.
- Martine, G. (2007). *Estado de la Población Mundial*. New York: Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA.
- OEI (2002). «Gobernanza universal. Medidas políticas para la sostenibilidad». [En línea] consultada el 16 de febrero de 2007 en <www.oei.es/decada/accion16.htm>.
- Pírez, P. (2008). «Gestión». [En línea] consultada el 07 de noviembre de 2008 en <www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=30&lang=es>.
- PLAN ESTRATÉGICO DE ROSARIO (1998). [En línea] consultado el 30 de enero de 2007 en <www.biblioteca.fapyd.unr.edu.ar/model/archivo-digital/urb_ros/per/per1998.pdf>.
- Prats, J. (2005). «Pero ¿Qué es la gobernanza?». En *Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, N.º 17. [En línea] Consultada el 16 de febrero de 2007 en <www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369>.
- Rojas, E. (2005). «Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo». En Cuadrado Roura, J.; Fernandez Güell, J. M.; Rojas, E. (coedits.) *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rusk, D. (2000). «Growth Management: The Core regional issue» (pp. 78-106). En *Reflections on Regionalism*. Washington: Bruce J. Katz, Editor. The Brookings Institution.
- Satterthwaite, D. (2006). «Outside the Large Cities: The Demographic Importance of Small Urban Centers and Large Villages in Africa, Asia and Latin America» (p. 34). En *Human Settlements Discussion Paper Urban 03*. Londres: International Institute for Environment and Development.

- Smith, D. y Timberlake, M. (1995). «Conceptualising and Mapping the Structure of the World System's City System» (pp. 287-302). En *Urban Studies*, 32 (2).
- Tauber, F. (2009). *Comunicación en la Planificación y Gestión de las Instituciones Universitarias Públicas Argentinas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- UNCHS (1996). «Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)», Estambul. [En línea] consultada el 30 de enero de 2007 en <www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm>.
- UNFPA (1996). *El Estado de la Población Mundial 1996: Un paisaje en transformación: La población, el desarrollo y el futuro urbano*. Nueva York: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- UN FUTURO URBANO (2006). [En línea] consultada el 01 de febrero de 2007 en <www.infoforhealth.org/pr/prs/sm16/m16chap1.shtml>.
- UN, Proyecto del Milenio (2005). «Un hogar en la ciudad». Equipo de tareas sobre el mejoramiento de la vida de los habitantes de tugurios. *London and Sterling*, Virginia: Earthscan.
- Viéitez, L. C. (2005). «La gestión urbana». En *Xornal.com*. [En línea] consultada el 8 de octubre de 2008 en <www.xornal.com/article.php?sid=20051109133530>.